La protection internationale de l'environnement est-elle efficace ?

La conférence de Nairobi sur la couche d'ozone, s'est achevée le 14 novembre 2003 sur un constat d'échec : aucun accord n'a été trouvé, les Etats-Unis refusant de réduire leurs émissions de bromure de méthyle (un pesticide), répondant ainsi à la pression exercée par le lobby des agriculteurs. Cet échec fait craindre une inversion de la tendance, les émissions de produits destructeurs de la couche d'ozone s'étant en effet considérablement réduites ces dernières années.
Plus largement, face au constat d'une dégradation du milieu naturel, du fait de l'activité humaine, les Etats sont-ils disposés à consentir les efforts nécessaires pour protéger l'environnement ? Cette action bénéficie-t-elle d'une réelle cohérence au niveau international ?
Nous verrons que si la protection de l'environnement fait l'objet d'une réglementation croissante par le droit international public, l'efficacité de cette réglementation est compromise par son aspect peu contraignant.

I) La protection de l'environnement, nouveau défi des sociétés contemporaines, est devenue un sujet majeur du droit international public et fait l'objet d'une large codification :

A – La dégradation de l'environnement amène à une prise de conscience de nouveaux risques et de la nécessité de sa préservation.

1. Une dégradation généralisée des éléments constitutifs de la biosphère.

Depuis la révolution industrielle, la production de déchets et l'émission de polluants s'est considérablement accrue, surtout dans les pays développés. Ce mouvement a été renforcé par l'accroissement démographique qui a démultiplié l'effet de l'activité humaine.
Mais la prise de conscience de ce phénomène est relativement récente. Aujourd'hui, on constate que les différents éléments de notre environnement sont touchés. On peut recenser les principales dégradations :

- diminution de la diversité des espèces.
- déboisement : les forêts disparaissent au rythme annuel de 15 millions d'hectares, soit l'équivalent de la moitié de la superficie de la Belgique.
- diminution des réserves d'eau potable : l'eau douce ne représente que 3% du total de l'eau sur la surface terrestre et seule une part réduite de celle-ci est accessible. Or, le traitement des eaux usées ne représente qu'une part minime de l'eau consommée.
- dégradation des sols due à leur surexploitation et à l'accroissement urbain.
- pollution des mers : elle résulte de pollutions telluriques (qui proviennent des continents) ou de pollutions par les navires.
- pollution atmosphérique : - atteintes à l'ozone stratosphérique : le « trou de la couche d'ozone » est observé par les scientifiques depuis 1979 dans l'Antarctique pendant la période du printemps austral. La consommation de chlorofluorocarbones (CFC) est largement incriminée dans cette évolution. Ce produit chimique est en effet couramment utilisé comme propulseur dans les bombes à aérosols, comme solvant dans l'industrie électronique ou dans les circuits de climatisation et réfrigération. - renforcement de l'effet de serre dû aux émissions de gaz carbonique qui ont augmenté de 30% en deux siècles.

2. Une prise de conscience mondiale des risques potentiels des atteintes à l'environnement.

L'homme a pris conscience que les ressources naturelles n'étaient pas infinies et qu'il pouvait détruire son cadre de vie à long terme. Sur le court-terme, les effets de la dégradation de l'environnement sont déjà visibles et constituent une menace pour les populations même si cette menace est inégale selon les zones géographiques et le niveau socio-économique des individus. Les principales menaces potentielles ou déjà existantes sont source d'inquiétude pour la société internationale :

- les dangers pour la santé. Ils sont dus à la qualité de l'eau pour une grande partie. Ainsi, l'épidémie de choléra de 1991 en Amérique Latine était le résultat d'une pollution de l'eau par rejet d'ordures et d'excréments. Le réchauffement de la planète devrait également conduire à l'augmentation des maladies à vecteur comme le paludisme, la fièvre jaune ou la dengue.
- la multiplication des conflits notamment liés à l'accès à l'eau (la « guerre de l'eau » dans la région de Cochabamba en Bolivie en est un exemple).
- les déplacements de personnes sont à craindre notamment du fait de la désertification et du dérèglement climatique.

Toutes les conséquences du réchauffement de la planète dans les années à venir ne sont pas clairement estimées, mais certains scientifiques redoutent l'engloutissement de régions côtières ou d'atolls du fait de la dilatation océanique et de la fonte des calottes glacières.

B – Depuis les années 1960, les textes juridiques consacrés à l'environnement se sont multipliés tant au niveau mondial que régional, constituant le cadre d'un droit international de l'environnement.

1. <u>Une mobilisation internationale qui se traduit dans les faits par l'adoption de Déclarations et de traités multilatéraux..</u>

La prise de conscience de la nécessité de la défense de l'environnement s'est accompagnée de l'idée selon laquelle celle-ci ne peut être assurée qu'à l'échelle mondiale. En effet, l'atmosphère, les océans sont des biens communs de l'humanité et des catastrophes environnementales comme Tchernobyl ont montré qu'elles ne pouvaient être circonscrites dans les frontières nationales.
Dès les années, 1960, l'environnement est apparu comme un enjeu majeur devant faire l'objet d'une réglementation : la première déclaration d'intention date de 1968, une résolution de l'Assemblée Générale des Nations Unies (O3/12/1968) prévoit la tenue d'une Conférence mondiale sur l'environnement en 1972. Celle-ci a lieu à Stockholm et constitue la base idéologique des futurs textes par la proclamation de 26 principes. Parmi ceux-ci, apparaît déjà le devoir de protéger l'environnement pour les générations futures, idée reprise ensuite par la notion de développement durable. Les principes de la préservation des ressources naturelles et de la maîtrise des rejets de polluants sont affirmés. L'idée de la souveraineté de l'Etat (sur ses ressources naturelles par exemple) n'est cependant pas remise en cause, mais elle est couplée avec le principe de responsabilité.
Les traités multilatéraux se sont multipliés : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973), Protocole de Montréal sur la limitation des émissions de CFC (1987), etc.
Un autre pas dans la prise de conscience du phénomène a été franchi lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992 qui a réuni 110 chefs d'Etat et de gouvernement. A l'issue de la Conférence une déclaration de principes ainsi que deux conventions (gaz à effet de serre et sauvegarde de la biodiversité) ont été adoptées.
Le problème du changement climatique fait depuis l'objet de nombreuses conférences à un rythme régulier, parmi lesquelles on peut citer celle de Kyoto (déc 1997).

2. <u>La création d'organismes spécialisés assistés par les ONG dans leur travail de collecte d'informations et de mise en place de programmes.</u>

La Déclaration de Stockholm a débouché sur la création du PNUE (Programme des Nations Unies pour le développement). Cependant, cet organisme a un rôle très limité : collecte des informations, élaboration de rapports, etc. Ses capacités financières étant très faibles, il ne peut mettre en œuvre des programmes pour la sauvegarde de l'environnement.
Le souci environnemental n'est pas circonscrit au PNUE, mais il a été incorporé dans les organismes onusiens tels que l'AIEA (elle doit « établir des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les biens et les personnes »). L'OMI, la FAO, l'OMS ou l'UNESCO intègrent aussi les préoccupations environnementales dans leurs programmes.
Illustration de la prise de conscience de la société civile, des ONG ont été spécialement créées dans le domaine de la lutte contre la pollution : ainsi l'Union pour la Conservation de la nature et de ses ressources, le Fonds mondial pour la nature (WWF), ou Greenpeace. Leur action passe par des actions de sauvegarde et des pressions sur les gouvernements.

Au niveau régional, le continent européen dispose d'instruments juridiques complémentaires, mis en place par le Conseil de l'Europe d'une part et l'Union Européenne d'autre part. L'Acte Unique de 1986 a ainsi reconnu la compétence de l'Union dans le domaine environnemental.

II) Cependant, le droit international de l'environnement demeure un instrument peu contraignant et à l'efficacité très limitée :

A – Le droit international de l'environnement se caractérise par son faible pouvoir de contrainte ce qui en limite sa portée.

1. Les freins apposés par les Etats à l'élaboration de réglementations.

Une première ligne de fracture entre Etats est celle entre pays développés et en voie de développement. Les pays pauvres considèrent souvent que l'environnement est une préoccupation de riches. Ils considèrent que leur développement économique serait fortement entravé par les réglementations environnementales. C'est ainsi que l'Inde et la Chine (respectivement 2è et 6è pollueurs en gaz carbonique) ont justifié leur rejet du Protocole de Kyoto sur la réduction des émissions de gaz carbonique fossile : d'une part, l'augmentation de l'effet de serre constatée aujourd'hui serait le fait des pays riches et, d'autre part, pour assurer leur croissance, ces deux pays réclament un libéralisme énergétique auquel ont eu droit les pays occidentaux par le passé.
Mais en même temps, cette position de l'Inde et de la Chine a conduit les Etats-Unis au rejet du texte de Kyoto au printemps 2001. Ils contestent l'efficacité d'une convention qui n'est pas contraignante pour les pays du Sud et ne veulent pas sacrifier leur développement économique pour un résultat incertain.
En septembre 2003, les derniers espoirs d'une entrée en vigueur du Protocole de Kyoto se sont évanouis devant le refus de la Russie de le ratifier. La Russie craint notamment que la lutte contre le changement climatique entraîne une baisse de la consommation de pétrole et de gaz au niveau mondial, ce qui nuirait à ses exportations.
Un frein à l'élaboration de conventions efficaces naît aussi du manque de connaissances scientifiques sur l'ampleur des dégradations environnementales, sur les perspectives et sur les risques potentiels. Il est en effet très difficile d'estimer le coût humain et financier des atteintes à l'environnement et donc de fournir les réponses adaptées. Ainsi, la fourchette d'estimation de l'élévation du niveau de la mer due au réchauffement climatique est très large : entre 20 et 90 cm d'ici 2100. Et ce résultat n'est que partiel : il ne tient compte que de la dilatation des océans et non de la fonte des calottes glacières.

2. Des instruments juridiques à faible pouvoir contraignant.

Illustration de la faiblesse des instruments conventionnels, le Protocole de Kyoto, ratifié aujourd'hui par 119 pays n'est toujours pas entré en vigueur. Il ne peut l'être tant qu'il n'est pas ratifié par 55 pays représentant au moins 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Or, sans les Etats-Unis, la Russie et la Chine qui constituent les trois premiers émetteurs, ce seuil ne sera pas atteint.
D'autre part, même s'ils entrent en vigueur, la plupart des traités de l'environnement sont des traités-cadres qui ne prévoient qu'un certain nombre de dispositions. Pour entrer effectivement en vigueur ils nécessitent des mesures d'application en droit interne (ex : la convention sur la désertification de 1994), or cette transposition ne faisant pas l'objet d'un contrôle est rarement mise en oeuvre.
Plus largement, le droit de l'environnement se caractérise par le manque de contrainte : les conventions fixent des objectifs à atteindre mais ne mettent pas en place un système de sanction en cas de non respect de ceux-ci.
De plus, les principes proclamés ont une valeur juridique incertaine : ainsi, bien que figurant dans un grand nombre de textes internationaux, le principe de précaution n'est pas reconnu comme une norme juridique. De cette manière, la décision de l'UE d'interdire l'entrée du bœuf américain aux hormones a été condamnée par l'organisme de règlement des différends de l'OMC.
Enfin, pour qu'il y ait manquement des obligations d'un Etat, au sens du droit international, il faudrait qu'il y ait un dommage et que celui-ci puisse être imputable à un Etat partie. Or, il s'agit d'une démonstration difficile à établir car les conséquences de la non application sont globales.

B – Le constat d'une poursuite des dégradation traduit la nécessité du renforcement de la contrainte.

1. Bilan dix ans après le Sommet de la Terre : des dégradations qui se poursuivent et de nouveaux défis.

Les progrès atteints par le droit environnemental ont été très faibles ou limités à des domaines très précis (les CFC par exemple) et cette inefficacité est rendue plus aiguë par l'ampleur des défis auxquels la planète devra faire face dans les prochaines années :

· Les pays dit pauvres sont encore aujourd'hui moins pollueurs que les pays occidentaux, même si ce n'est plus le cas de certains pays comme la Chine ou l'Inde, du fait principalement d'un manque de moyens. Mais ils sont amenés à polluer plus dans les années à venir, d'autant plus qu'ils ne disposent généralement pas d'installations de dépollution. Si aujourd'hui encore, les 2/3 des émissions de gaz à effet de serre sont le fait des pays de l'OCDE, les émissions provenant des pays du Sud les plus peuplés se rapprochent de celles des pays occidentaux et augmentent à un rythme plus rapide.

· Cette préoccupation est renforcée par les prévisions démographiques : l'accroissement démographique va se poursuivre dans les années à venir : on estime que la population mondiale atteindra les 9 milliards en 2025.

· Le problème énergétique se pose également avec plus d'acuité : en un siècle, la quantité d'énergie consommée par un terrien a été multipliée par 6. Se pose alors non seulement la question de la pollution engendrée par une telle consommation (recherche d'énergies dites « propres ») mais aussi la question d'un modèle de croissance économique qui serait moins consommateur d'énergie.

2. La réponse au défi environnemental passe nécessairement par une coopération renforcée entre Etats.

Face à la multiplication de traités bilatéraux ou multilatéraux, il n'existe cependant pas d'instrument pour une régulation globale des atteintes à l'environnement (hormis les déclarations d'intention). Cela paraît d'autant plus nécessaire pour la cohérence du droit environnemental que les différents éléments de la biosphère interagissent entre eux : ainsi la pollution des océans joue indirectement un rôle dans le réchauffement de la planète puisque les océans ont un effet important dans la thermorégulation.

Il est cependant difficile de trouver le consensus nécessaire pour mettre en œuvre des politiques globales et l'efficacité semble passer par l'adoption de réglementations dans des domaines très spécifiques : ainsi, le protocole de Montréal sur les CFC a permis de réelles avancées dans ce domaine (la production de CFC est passée d'un million de tonnes en 1989 à 138000 tonnes en 2000), avec des résultats probants : depuis 1997, on observe un ralentissement du rythme de dégradation de l'ozone.

Dans ce sens, les Etats-Unis une alternative à Kyoto lors du rejet du protocole: la coopération bilatérale.

Une coopération plus efficace passe nécessairement par une introduction de la contrainte. Aujourd'hui, les enjeux économiques des problèmes d'environnement sont de plus en plus pris en compte :le coût des politiques de sauvegarde de l'environnement mais aussi le coût des pollutions font l'objet de tentatives d'estimation. Les accords recourent également de manière croissante à des instruments économiques (taxes, subventions, marchés de permis d'émission) et commerciaux (quotas, permis d'exportation, certification). Ces instruments semblent plus appropriés pour assurer l'efficacité des politiques environnementales.

Le droit international de l'environnement s'est considérablement développé ces dernières années. La prépondérance des déclarations d'intention et le manque d'instruments de contrôle et de contrainte en font cependant un « soft law » ce qui réduit considérablement sa portée et permet d'expliquer l'insuffisance des résultats atteints. Une meilleure estimation des risques ainsi que la mise en place d'instruments intégrant le coût économique et humain de la dégradation de l'environnement permettraient des avancées dans ce domaine.

Bibliographie :

- J-L Mathieu, *La protection internationale de l'environnement*, Que sais-je ?, PUF, 1991.
- H. Le Treut, J-M Jancovici, *L'effet de serre : allons nous changer le climat ?*, Dominos, Flammarion, 2001.
- Dossier de presse Sciences-Po, « Environnement, écologie, développement durable », 2000-nov2003.

- « New ways to make the international environmental law”, *American Journal of International Law*, avril 1992.
- « Un environnement meurtri », *Atlas du Monde Diplomatique*, janvier 2003.
- « Géopolitique de l’or bleu », *Diplomatie n°6*, nov-déc 2003.
- Le Prestre, « Les politiques de l’environnement : les difficultés de la coopération internationale », *Cahiers Français*, La Documentation française, 2002.
- www.unep.org (PNUE)
- www.who.int (OMS)
- www.effet-de-serre.gouv.fr